

Governança de Emergência e Combate à COVID-19: uma análise sobre Argentina e Brasil¹

Atos Dias

Universidade Federal de Pernambuco

1 Introdução²

A pandemia de COVID-19 (Sars-CoV-2) tem se mostrado como um desafio para a capacidade das instituições de agirem de forma eficaz no intuito de mitigar os efeitos danosos que, em curto prazo, se desdobram principalmente em três: a propagação exponencial da contaminação da população; a incapacidade dos sistemas de saúde em atender a demanda crescente por assistência hospitalar de urgência; e o conseqüente aumento no número de mortes por COVID-19.

Historicamente, foi incumbência do poder executivo protagonizar as decisões e liderar respostas em momentos de crises, sobretudo aquelas relacionadas à segurança nacional. Nesse sentido, Carl Schmitt (2009) argumentou que a soberania consiste na capacidade de extrapolar o estado de direito em favor do bem comum. A ideia central em torno deste argumento é de que o poder executivo possui melhores informações, bem como capacidade de tomar decisões e de executar ações de forma rápida. Portanto, em momentos de crise de emergência, um executivo com poderes expandidos (com pouca ou nenhuma restrição para agir), somado à contração das liberdades civis, seria um cenário necessário (e até desejável) para dar respostas eficazes. Em outras palavras, o esquema madisoniano de freios e contrapesos seria ineficaz no combate a crises emergenciais e por isso deveria ser temporariamente suspenso em favor de um modelo schmittiano de poderes amplos concentrados no executivo na forma de um estado de exceção (Posner e Vermeule, 2011).

A ideia de estado de exceção, contudo, esteve muito mais ligada à crise de segurança nacional, em que o acesso às informações está, sobretudo, limitado ao poder executivo e as decisões precisam ser tomadas de forma sigilosa. Numa crise emergencial semelhante à pandemia de COVID-19, as informações são altamente dispersas e não há necessidade de que decisões sejam tomadas de maneira secreta e centralizada. Em consequência, a descentralização das ações de combate à COVID-19 – com a atuação coordenada do executivo nacional e dos entes subnacionais – parece ser propícia. Somado a isso, a ação do poder legislativo – ao conceber soluções legais rápidas – e a revisão judicial parecem ser importantes para a construção de uma resposta eficaz à pandemia (Ginsburg e Versteeg, 2020). Tendo isso em vista, como a governança de emergência pode influenciar no combate à COVID-19?

Por governança de emergência entende-se a atuação dos poderes e entes da federação na construção de respostas rápidas a situações emergenciais. Por emergência entende-se como sendo

¹ Este artigo foi finalizado em 17 de novembro de 2020, quando a Argentina lidava com uma primeira onda e o Brasil com uma segunda onda de casos e mortes por COVID-19.

² O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

uma situação extraordinária ou excepcional e que pode afetar a ordem constitucional ao demandar, por exemplo, a restrição de direitos e garantia individuais.

O artigo analisa dois casos de países sul-americanos: Argentina e Brasil. Ambos os países são repúblicas federativas, democracias representativas e possuem sistema madisoniano de freios e contrapesos sendo, portanto, viáveis como estudos de caso para a proposta deste artigo. A Argentina, até meados de 2020, foi considerada como um caso de sucesso em relação ao baixo número de mortes confirmadas causadas pela COVID-19. No entanto, cerca de 200 dias depois do primeiro caso confirmado em março daquele ano, o número de novos casos e de mortes aumentou de forma progressiva no país. Por outro lado, o Brasil é visto como caso de insucesso. Em novembro de 2020, o Brasil passou a ocupar o primeiro lugar no ranking de mortes confirmadas por milhão de habitantes no mundo (Our World, 2020).

O artigo está dividido em quatro partes. Após esta introdução, a parte dois aborda as diferenças teóricas entre os modelos schmittiano e madisoniano de governança de emergência. A parte três expõe, com base em ambos os modelos apresentados na seção dois, uma análise dos tipos de governança de emergência adotados pela Argentina e Brasil na tentativa de conter a crise de COVID-19, tendo como foco a atuação dos respectivos poderes executivos nacionais. Por fim, a parte quatro apresenta considerações finais.

2 Crise emergencial e governança de emergência em momentos de pandemia

Historicamente, ao poder soberano foi imbuído o papel principal na resolução de crises emergenciais, sobretudo àquelas ligadas à segurança nacional. No escopo da teoria política, portanto, esta não é uma ideia nova. Em Hobbes, lê-se que – com o objetivo de garantir a autopreservação do homem por meio do contrato social – é necessário que os indivíduos abdicuem da liberdade natural de matar e guerrear uns contra os outros em favor de um poder soberano ilimitado que garanta a ordem e a vida em sociedade (Hobbes, 2010). De forma semelhante, Locke (2019) afirmou que a origem dos poderes executivo e legislativo consiste na abdicação dos direitos individuais de cada homem em favor da comunidade. Ambos os contratualistas tratam do direito natural hipotético de cada indivíduo dentro de um estado de anarquia total. No entanto, a ideia de limitar ou suspender direitos e centralizar o poder em momentos de crise também foi pensada como uma possibilidade em sociedades estatais organizadas a partir do instituto de estado de exceção.

O estado de exceção, enquanto prática política institucionalizada, tem suas origens no direito romano, que configurou um dos primeiros exemplos de desenho institucional deste tipo. No direito romano, o estado de exceção permitia a suspensão do próprio direito. De modo mais específico, em meio a alguma insurreição interna ou ameaça externa, o estado de exceção seria acionado como medida excepcional, produzindo a suspensão do ordenamento jurídico em favor de uma maior liberdade de ação do soberano. A ideia era de que os atos praticados pelo soberano durante o estado de exceção não fossem interpretados juridicamente como transgressores do próprio direito (Agamben, 2004).

Thomas Jefferson – um dos pais fundadores dos Estados Unidos e defensor do republicanismo – afirmou que, embora o respeito ao ordenamento jurídico seja um dever dos cidadãos, as leis de necessidade e de autopreservação são de obrigação maior e ambas dizem respeito a salvar o país quando em perigo. Nesse sentido, explica Jefferson, “perder nosso país por uma adesão escrupulosa

à lei escrita, seria perder a própria lei, bem como a vida, a liberdade, a propriedade e todos aqueles que as desfrutam conosco” (Jefferson, 1810, s.p., tradução própria).

Na literatura que trata do papel do estado de emergência e da consequente ampliação dos poderes do executivo nacional como ferramenta fundamental para a resolução de crises, a ameaça à segurança nacional é exemplo recorrente. Ou seja, a literatura que trata sobre governança de emergência focou nas crises de segurança nacional. E este tipo de crise acontece quando há uma clara ameaça ou ataque de atores violentos ao território nacional. Os exemplos mais comuns são ataques oriundos de forças militares estrangeiras ou de grupos terroristas. Nestes casos, a literatura aponta para a necessidade de que o executivo nacional exerça maiores poderes no sentido de dar uma resposta rápida e evitar impasses advindos dos poderes legislativo e/ou judiciário quanto ao controle legal das ações tomadas.

Atualmente, mais de 90% das constituições preveem declarações de estado de emergência e permitem que o executivo possa usufruir de poderes atípicos à normalidade constitucional: governar por decreto, assumir poderes de outros órgãos de estado ou suspender direitos individuais, por exemplo. A ideia em torno da criação do instituto do estado de exceção ou de emergência está ligada à capacidade latente do poder executivo em formular respostas rápidas a situações emergenciais. Soma-se a isso o fato de que o executivo nacional pode possuir informações privilegiadas, muitas das vezes sigilosas e, por isso, desconhecidas pelos outros poderes, pelos entes subnacionais e pela sociedade civil, de um modo geral. Em complemento, é o poder executivo quem gerencia a maior parte dos recursos e, por isso, teria maior capacidade econômica de responder a emergências públicas (Ginsburg e Versteeg, 2020). Em crises que afetam a segurança nacional, por exemplo, todos esses fatores podem contribuir para uma resposta eficaz.

Nesse sentido, Carl Schmitt (2009) – jurista alemão – argumentou em favor de um executivo ilimitado. Para ele, a política não deveria submeter-se à lei e, por isso, as constituições deveriam prever uma espécie de ditadura constitucional em que, em momentos de crise, o executivo poderia infringir a lei e assumir os papéis dos demais poderes. Afinal, para Schmitt (2009, p. 13, tradução própria) “soberano é quem decide sobre o estado de exceção”. Nesse sentido, em momentos excepcionais – aqueles em que as leis ou a jurisprudência não preveem um modelo de ação claro – seria factível que o ordenamento jurídico vigente fosse suspenso pelo poder soberano, pois, “em um caso excepcional, o Estado suspende o direito em virtude do direito de autopreservação” (Schmitt, 2009, p. 18, tradução própria).

A lógica por trás da defesa desse pensamento está justamente na capacidade maior do poder central em formular respostas rápidas aos momentos excepcionais. Em uma leitura atualizada do pensamento schmittiano, Posner e Vermeule (2011) consideram que – em tempos de crise – o poder executivo tende a exacerbar os limites da lei. Ambos os autores argumentam que, em um cenário de emergência, a legitimidade se sobrepõe à legalidade, indicando que o primeiro é o principal determinante do poder. Para Schmitt (2009), para que a norma exista é necessário que vigore um meio homogêneo, pois não pode haver aplicação da norma em meio ao caos, isto é, o ordenamento jurídico só pode ocorrer de fato por meio de alguma ordem em vigência.

Essa visão schmittiana é contrária ao que prevê o modelo madisoniano de freios e contrapesos. Nos artigos federalistas, James Madison – considerado pai da Constituição dos Estados Unidos – propôs um modelo de freios e contrapesos de poderes (executivo, legislativo e judiciário) em conjunto com uma organização federalista de república. O sistema madisoniano de freios e

contrapesos prevê que os três poderes possam se controlar mutuamente para que nenhum sobrepuja os demais; de forma resumida, o modelo baseia-se na difusão e no controle do poder pelo próprio poder. Do contrário, a concentração de todos os poderes em uma só mão ou em um pequeno grupo de indivíduos favoreceria a ascensão de um regime tirânico, minando a democracia representativa (Madison, Hamilton e Jay, 1993).

Em complemento, a forma de organização federalista poderia garantir proteção ao vasto território estadunidense, bem como garantir o efetivo cumprimento de um ordenamento jurídico nacional por meio de um governo central – a União – que possua meios institucionais coercitivos para fazer valer suas decisões, bem como garantir auxílio aos entes subnacionais no enfrentamento a problemas domésticos (Madison, Hamilton e Jay, 1993). Embora os federalistas estivessem preocupados na ascensão de facções e no perigo das tiranias, os escritos também apontam para a importância de se coordenar ações entre a União e os entes subnacionais na construção de respostas eficazes a crises territoriais de um modo geral.

A visão schmittiana, portanto, é pós-madisoniana pelo fato de que uma maior centralização de um único poder em detrimento aos demais poderes e entes subnacionais – como defende Schmitt (2009) – não condiz com o desenho dos freios e contrapesos nem com o instituto do federalismo. A visão de que, em crises emergenciais, o executivo deve dispor de maior liberdade para agir representa uma ameaça à separação dos poderes e ao sistema federalista, pois permite que o poder central formule medidas necessárias como resposta às crises sem autorização legal do poder legislativo (podendo inclusive infringir as leis); sem a fiscalização do poder judiciário; e sem a participação direta (isto é, a decisão e ação) dos entes subnacionais (Posner e Vermeule, 2011). O que é proposto neste artigo, com base nos argumentos apresentados por Ginsburg e Versteeg (2020), é que – para o caso de uma crise emergencial desencadeada por uma pandemia – é mais preferível que o sistema de freios e contrapesos e o federalismo madisonianos estejam em pleno funcionamento. De modo mais específico, este artigo trabalha com o argumento de que respostas a uma pandemia em países que adotam o modelo madisoniano – caracterizado pelo sistema de freios e contrapesos e pelo federalismo – são mais eficazes se construídas com base em uma governança de emergência descentralizada e coordenada entre os poderes e os entes da federação.

Por descentralização entende-se que os processos de decisão e atuação na construção de respostas a uma pandemia não podem estar centralizados no executivo nacional, mas difusos entre os poderes e os entes da federação. A coordenação, por sua vez, prevê a construção de uma organização harmônica de resposta à pandemia que considere a atuação conjunta entre os poderes e os entes da federação, levando em consideração suas respectivas competências e capacidades (tanto de decisão quanto de ação). Portanto, quando há a ausência de todos ou pelo menos um desses elementos, a governança de emergência não atende aos requisitos do modelo madisoniano.

A literatura que trata sobre governança de emergência focou, exclusivamente em um tipo de crise: a de segurança nacional. As ameaças à integridade nacional de um Estado, no entanto, não se limitam a casos em que a segurança nacional é posta em risco. Nesse sentido, Ginsburg e Versteeg (2020) elaboraram uma tipologia de crises para além da ameaça à segurança nacional. De acordo os autores, as teorias convencionais sobre governança de emergência possuem *insights* inadequados para outros tipos de emergência nacional, a exemplo de uma pandemia. O argumento principal é que diferentes tipos de emergências requerem diferentes modelos de governança de crises.

Como se observa no Quadro 1, abaixo, Ginsburg e Versteeg (2020) elencam quatro tipos de crises: segurança nacional, financeira, desastre natural e pandemia. A depender do tipo de crise que se coloque, devem ser construídas respostas distintas e arranjos de governança de emergência específicos para cada uma das tipologias, considerando que o objetivo maior a ser alcançado é a eficácia na construção de respostas.

Quadro 1 - Tipologia de Crises de Emergência

	Segurança Nacional	Crise Financeira	Desastre Natural	Pandemia
Fonte	Atores violentos	Falha regulatória	Natureza	Natureza
Velocidade de início da crise	Rápida	Rápida	Rápida	Lenta
Duração da crise	Variável	Variável	Curta	Duradoura
Distribuição de informações	Concentrada	Concentrada	Descentralizada	Descentralizada
Necessidade de resposta uniforme em todo o território	Alta	Alta	Baixa	Geralmente Baixa
Necessidade de sigilo	Alta	Baixa	Baixa	Baixa
Distribuição de ferramentas para resposta	Concentrada	Concentrada	Descentralizada	Descentralizada

Fonte: Elaboração própria com base em Ginsburg e Veersteg (2020).

Embora o objetivo do trabalho de Ginsburg e Veersteg (2020) não fosse de analisar a eficácia das respostas de diferentes países à crise de pandemia de COVID-19, a tipologia desenvolvida pelos autores – bem como o argumento de que para diferentes crises existem diferentes tipos de governança de emergência mais adequados – pode ajudar a examinar as respostas institucionais à pandemia nos dois casos em análise neste artigo: Argentina e Brasil.

A tipologia do quadro acima não encerra todas as possibilidades de crises de emergência pelas quais pode passar um país. Outros tipos de crise como a alimentar, por exemplo, possuem capacidade semelhante frente às demais de ameaçar a ordem interna de um Estado (Sen, 2020). Além disso, as crises nem sempre se dão de maneira isolada, mas também podem desencadear outras: a pandemia, por exemplo, pode impulsionar uma crise econômica.

Apesar desses limites, no entanto, a tipologia apresentada acima auxilia na compreensão das razões pelas quais a governança de emergência para uma crise de pandemia não pode ser a mesma para uma crise de segurança nacional. Como se observa no quadro 1 acima, as características de ambas as crises são majoritariamente opostas. Em pandemias, onde as informações estão dispersas, a crise é lenta e os governos subnacionais são necessários para construir as respostas emergenciais, a centralização das decisões e ações (sobretudo no poder executivo nacional) é menos desejável em relação a crises de segurança nacional. Em outras palavras, uma pandemia requer um modo diferente de governança: “em que diferentes ramos formulam juntos a resposta à crise por meio da

cooperação, contestação e diálogo, com os governos subnacionais participando da formulação da resposta” (Ginsburg e Veerdesteg, 2020, p. 6, tradução própria).

Neste mesmo sentido, Amartya Sen – nobel de Economia – também argumenta que “enfrentar uma calamidade social não é como travar uma guerra que funciona melhor quando um líder pode usar o poder de cima para baixo para ordenar que todos façam o que o líder deseja” (Sen, 2020, s.p., tradução própria). Apontando especificamente para a pandemia de COVID-19, Sen (2020) argumenta que o caminho do enfrentamento da crise deve levar em consideração uma democracia participativa que envolva a liberdade de imprensa, a discussão pública e a cooperação das diversas instâncias governamentais. Tratando especificamente da pandemia no contexto indiano, o autor apela para a construção de uma governança participativa em detrimento da tomada de ações centralizadas no executivo.

Enquanto a segurança nacional é um bem público fornecido uniformemente a todos dentro do território nacional (e que por isso requer uma centralização da tomada de decisão), a saúde pública demanda a prestação de serviços em uma vasta gama de áreas distintas considerando as peculiaridades locais. Esse arranjo, portanto, empreende o envolvimento – em decisão e ação – de diferentes ramos do governo e de autoridades subnacionais em detrimento da ação executiva centralizada e independente.

3 Governança de emergência e o combate à COVID-19: os casos da Argentina e do Brasil

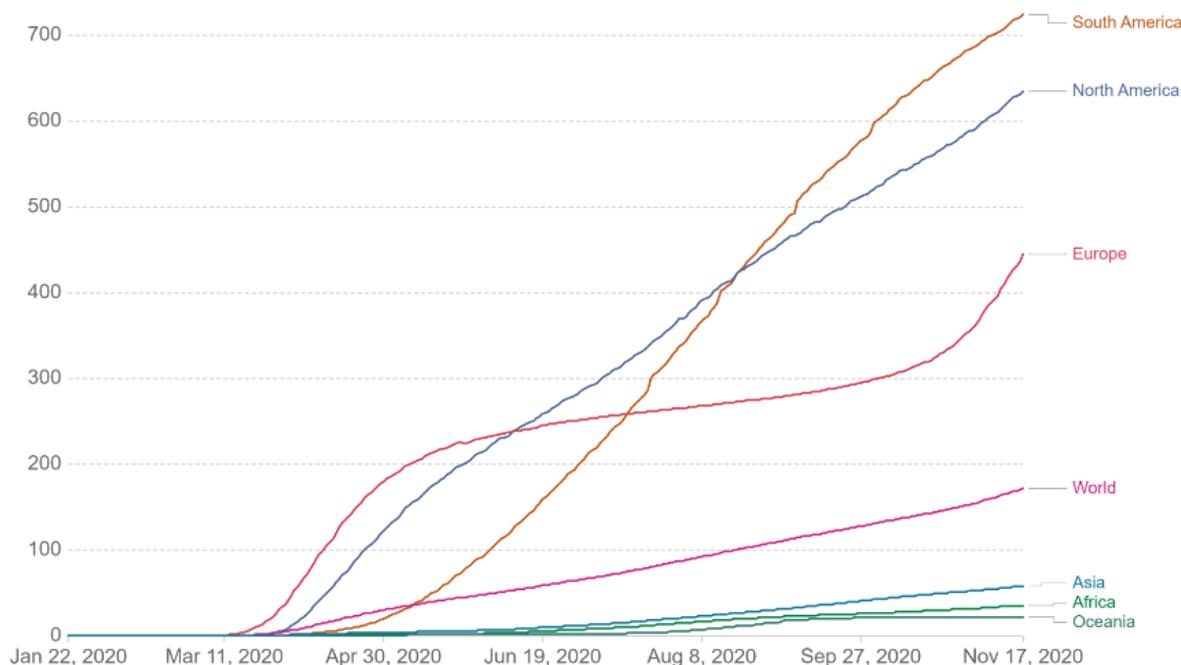
As primeiras infecções em humanos causadas pela COVID-19 foram identificadas na cidade de Wuhan, na China. Em janeiro de 2020 foi comunicado o primeiro caso da doença fora da China, mais especificamente na França. Na América Latina, o primeiro diagnóstico da doença foi confirmado em 25 de fevereiro do mesmo ano, no Brasil (Burki, 2020). Em março – com cerca de 118.000 casos em 114 países – a Organização Mundial da Saúde (OMS) categorizou o surto de COVID-19 no mundo como uma pandemia (WHO, 2020).

Desde que começou a se espalhar pelo globo, a pandemia avançou em velocidade geométrica. Até o término deste artigo, o mundo contabilizou um total de 43.841.084 casos e 1.164.755 de mortes confirmadas em decorrência da COVID-19 (Worldometers, 2020).

O gráfico abaixo apresenta o cumulativo diário de mortes por milhão de habitantes em nível global e por regiões do mundo. Os dados abrangem o período de 22 de janeiro de 2020 a 17 de novembro de 2020. É necessário salientar que devido à limitação no número de testes realizados, bem como os desafios em se identificar e atribuir a *causa mortis*, o número de mortes confirmadas não necessariamente representa uma contagem precisa dos casos reais. O gráfico, no entanto, é capaz de demonstrar o rápido avanço da pandemia na América do Sul.

Desde maio de 2020, observou-se um acentuado crescimento no número de casos e de mortes por milhão de habitantes em decorrência da COVID-19 na América do Sul (Our World, 2020). Em meados de julho de 2020, a América do Sul ultrapassou a Europa – como se vê no Gráfico 1 – e ocupou o segundo lugar em número de mortes confirmadas por milhão de habitantes. Com o aumento contínuo, em 20 de agosto de 2020, a América do Sul ultrapassou a América do Norte, ocupando a primeira posição até a conclusão deste artigo.

Gráfico 1 - Cumulativo de mortes por milhão de habitantes entre regiões do mundo (em escala linear)



Fonte: Our World (2020).

Em novembro de 2020, os dois maiores países sul-americanos, Argentina e Brasil, passaram a ocupar respectivamente o segundo e terceiro lugares em número de mortes por milhão de habitantes na região, abaixo apenas do Peru (Our World, 2020). Ambos adotaram posturas distintas quanto à construção de respostas institucionais à crise emergencial causada pela pandemia. Esta seção apresenta uma análise das respostas dadas por ambos os governos, destacando sobretudo a atuação do executivo nacional que, como exposto na seção anterior, é geralmente quem atua em resposta a crises emergenciais que ameaçam o território nacional. Por um lado, o executivo nacional argentino decidiu seguir recomendações da OMS e construiu respostas rápidas à pandemia, mas centralizando as ações em detrimento dos entes subnacionais. Por outro lado, o executivo nacional brasileiro adotou uma postura negacionista e descoordenada, se eximindo de construir medidas de combate à pandemia em cooperação com os demais poderes e os governos subnacionais.

É necessário salientar que o artigo não apresenta uma análise exaustiva sobre a atuação político-institucional da Argentina e do Brasil na construção de respostas à pandemia. O foco está em analisar as decisões e ações dos poderes da república e dos entes federativos na construção de uma governança de emergência para combater a pandemia em seus respectivos territórios.

3.1 A Argentina e a centralização do executivo nacional

O primeiro caso de infecção por COVID-19 na Argentina foi confirmado em 03 de março de 2020, sendo o segundo país da América do Sul (depois do Brasil) e o quarto da América Latina (depois do Brasil, do Equador e do México) a confirmar um caso da doença (Argentina, 2020a). O governo não relutou em agir rapidamente para tentar conter a propagação da pandemia no território argentino: no dia 19 de março de 2020, o Presidente da República, Alberto Ángel Fernández, editou o Decreto de Necesidad y Urgencia n. 297/2020 com apenas três mortes confirmadas da doença no

país. Dentre as várias medidas, o decreto presidencial criou o isolamento social preventivo e obrigatório para todo o território argentino, devendo ser cumprido por todas as pessoas (nacionais ou estrangeiras) e serviços não essenciais (como o comércio). A saída das pessoas dos seus lares seria permitida apenas em casos essenciais, que se resumiam em compras de alimentos, medicamentos e materiais de limpeza. O documento também incumbiu o Ministério de Segurança de fiscalizar os espaços públicos de forma coordenada e concorrente com seus pares nas jurisdições provinciais e na Cidade Autônoma de Buenos Aires. O não cumprimento da medida de isolamento social acarretaria processo penal (Argentina, 2020b).

Embora o presidente argentino tenha editado um decreto presidencial estabelecendo o isolamento social e demais medidas preventivas, o poder legislativo do país não ficou à margem da decisão. O Congresso argentino aprovou a aplicação do decreto presidencial. Antes da emissão do decreto, o presidente Fernández se reuniu com líderes do poder legislativo, incluindo os opositores ao governo, que amplamente apoiaram a quarentena no país (Lynch, 2020). Durante a participação em um programa televisivo no mês de março de 2020, o presidente argentino afirmou que não era necessário declarar estado de sítio no país, pois se contava com os instrumentos jurídicos e institucionais suficientes ao enfrentamento da pandemia (Hernández, 2020a).

Na Argentina as quatro esferas governamentais (federal, provincial, Cidade Autônoma de Buenos Aires e municipal) possuem competências específicas quanto ao sistema de saúde do país. É de competência do Ministério da Saúde argentino liderar e dirigir o sistema como um todo e de padronizar, regular, planejar e avaliar as ações de saúde realizadas em todo o país. Apesar disso, as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires têm independência sobre a formulação de suas políticas e gastos em saúde e, por isso, não existe uma coordenação articulada entre as províncias e o governo central no sentido de uma padronização nacional, como se vê no caso brasileiro (que será abordado posteriormente) (Belló, Becerril-Montekio, 2011).

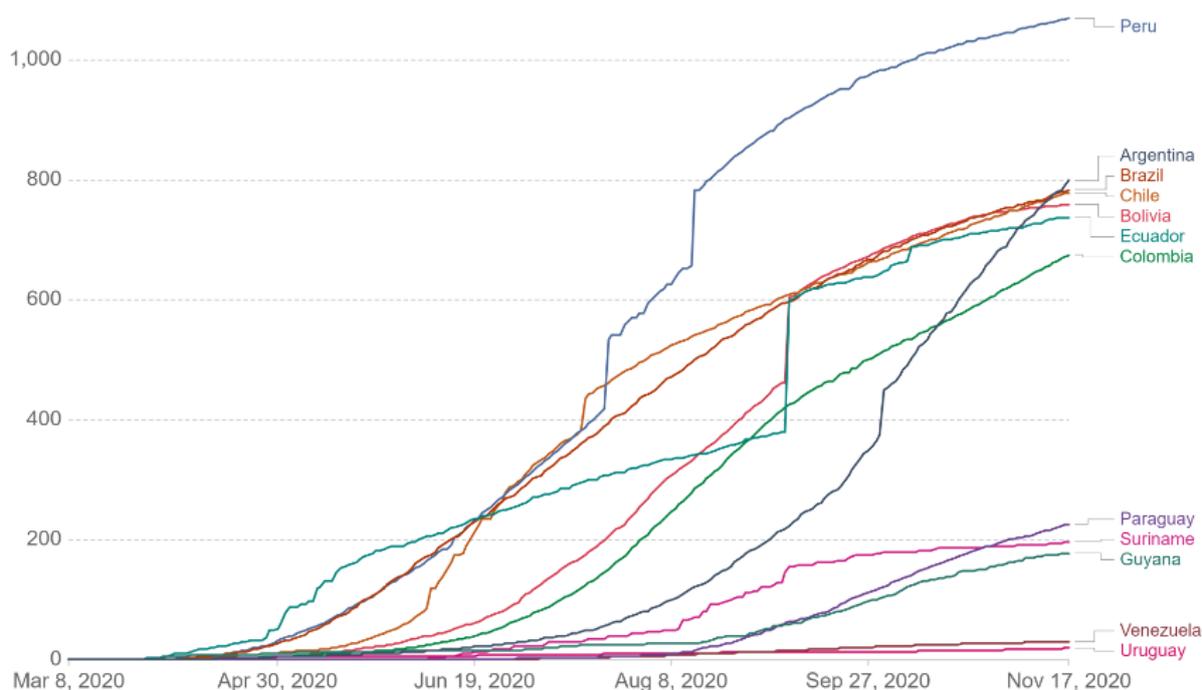
No que se refere à participação dos entes subnacionais, o presidente argentino obteve amplo apoio dos governadores das províncias e da Cidade Autônoma de Buenos Aires quanto às medidas restritivas adotadas. Assim como fez com lideranças do legislativo nacional, Fernández construiu uma comunicação com os governadores. No dia 13 de março de 2020, por exemplo, Fernández se reuniu com ministros, especialistas e governadores para tratar sobre medidas de enfrentamento à pandemia no país (Mercado, 2020).

A resposta do governo argentino à pandemia de COVID-19 no país, portanto, foi construída de forma rápida, com base científica, seguindo recomendações da OMS e, mais do que isso, por meio do aval dos demais poderes e de opositores – nos níveis nacional e subnacional – às medidas de contenção da doença no país a partir do diálogo recorrente estabelecido desde a chegada da pandemia em território nacional. Neste sentido, num primeiro momento, o executivo nacional parece ter caminhado no sentido de construir uma governança de emergência aos moldes madisonianos, ao considerar a participação dos poderes legislativo e judiciário, bem como dos entes subnacionais, nos processos de tomada de decisão sobre as ações que o executivo nacional deveria adotar no combate à pandemia.

Nos seis primeiros meses, a Argentina foi apresentada como um modelo eficaz de combate à pandemia. Os números baixos de casos e mortes por COVID-19 no país eram relativamente contrastantes com demais países da América do Sul e do mundo, sobretudo se comparado ao seu vizinho, o Brasil. O entendimento comum era de que o pioneirismo da Argentina no contexto

latino-americano, ao tomar medidas restritivas e severas de isolamento social, contribuiu para manter esses números baixos. Em termos comparativos – como demonstrado no Gráfico 2 – a Argentina apresentou uma das menores taxas sul-americanas de mortes por milhão de habitantes relacionadas à COVID-19 desde março até o início de setembro de 2020. Até 5 de agosto de 2020, a Argentina manteve um patamar inferior em relação ao mundo no cumulativo de mortes confirmadas por milhão de habitantes. Em termos comparativos, o Brasil só conseguiu apresentar patamar inferior em relação ao mundo apenas em seu primeiro mês de pandemia (Our World, 2020).

Gráfico 2 - Cumulativo de mortes confirmadas por milhão de habitantes em países da América do Sul (em escala linear)



Fonte: Our World (2020).

No entanto, o Gráfico 2 também expõe que em setembro de 2020 o número de mortes confirmadas por milhão de habitantes na Argentina deu um salto significativo e em novembro do mesmo ano passou a ocupar o segundo lugar. Em cerca de 203 dias desde a chegada da pandemia no país, a Argentina se transformou de um caso de exemplo para um caso de fracasso (Resende, 2020a). No contexto da governança de emergência, como o executivo nacional argentino se comportou frente aos demais poderes e aos entes subnacionais? Essas relações podem ter contribuído para o aumento de casos e mortes por COVID-19 na Argentina?

Embora a resposta tenha se mostrado rápida e o presidente tenha se preocupado em dialogar com os demais poderes e entes da federação, o Fernández tendeu a centralizar as decisões e ações em relação ao combate à pandemia (Hernández, 2020b). O executivo nacional encabeçou, majoritariamente, as decisões de combate à COVID-19 por meio de decretos presidenciais. Os governos subnacionais – embora tivessem sido consultados – ficaram à margem das decisões e ações. Foram consultados, sobretudo, como uma forma de ratificar as decisões tomadas pelo executivo nacional, mas, grosso modo, não protagonizaram o enfrentamento da pandemia, isto é,

não agiram (Hernández, 2020c). A estratégia adotada por Fernández, a princípio, parecia apontar para um modelo madisoniano ao buscar um diálogo entre os demais poderes e entes da federação. Mas a ausência de uma participação ativa dos demais poderes e entes subnacionais esteve na contramão de uma necessária descentralização no combate à pandemia.

O Decreto de Necesidad y Urgencia n. 355/2020, por exemplo, que foi publicado em 11 de abril de 2020 e possibilitou a ampliação da quarentena no país, estabeleceu (em seu artigo segundo) que a decisão sobre suspensão de medidas emergenciais de combate à COVID-19 em qualquer parte do território argentino era de responsabilidade do Jefe de Gabinete de Ministros (embora os governadores pudessem requerer por escrito). O artigo terceiro do mesmo decreto atribuiu às autoridades das províncias, da Cidade Autônoma de Buenos Aires e dos municípios o único papel de fiscalizar o cumprimento das medidas impostas pelo executivo nacional (Argentina, 2020c). Sobre isso, Hernández (2020b, s.p., tradução própria) argumenta que “a concentração de todas as decisões no Governo central ou Provinciais deve, portanto, ceder, dadas as vantagens óbvias da descentralização – como uma verdadeira técnica da vida social – em um grande país”.

De modo mais específico, as medidas tomadas pelo presidente via decreto presidencial, cujo cumprimento se estendia igualmente em todo o território nacional, não pressupôs as diferenças regionais do país. Na Argentina, existem duas realidades de atuação contra a pandemia: a área metropolitana do país e as províncias interioranas. Por área metropolitana entende-se a capital do país e todas as grandes cidades de Buenos Aires, que constitui cerca de metade da população argentina. A pandemia se espalhou rapidamente na área metropolitana do país, enquanto nas províncias interioranas o impacto era mínimo ou inexistente: até o mês de agosto de 2020, cerca de 90% dos casos de pessoas infectadas por COVID-19 concentravam-se na área metropolitana de Buenos Aires (Centenera, 2020).

Há, no entanto, uma dependência econômica do país em relação a Buenos Aires. Os fluxos de insumos e alimentos da área metropolitana do país para o resto do território nacional, por exemplo, pode ter ajudado na proliferação da doença para as províncias interioranas (Centenera, 2020). Embora o decreto de isolamento social se aplicasse, em tese, para todo o país, a atuação do executivo nacional no combate à doença se concentrou na área metropolitana, onde estavam concentrados a maioria dos doentes. Nas províncias interioranas, por outro lado, o isolamento social e demais medidas de prevenção à COVID-19 não se davam na prática (Carmo, 2020).

Além disso, o presidente argentino escolheu a quarentena como principal ferramenta para o combate da pandemia no país, a despeito de outras medidas igualmente importantes. A Argentina, por exemplo, realizou poucos testes de COVID-19, o que colocou o país no mês de outubro de 2020 com a taxa positiva mais alta do mundo: em média detectaram-se seis infectados em cada dez pessoas testadas (Resende, 2020a). Embora a Argentina represente (até o término deste artigo) o quarto país sul-americano a realizar mais testes por COVID-19 por 1.000 habitantes, a diferença em relação aos três primeiros países do ranking é significativa. Até 17 de novembro de 2020, Uruguai (terceiro lugar), Colômbia (segundo lugar) e Chile (primeiro lugar) realizaram, respectivamente, 40%, 47% e 230% mais testes de COVID-19 por 1.000 habitantes do que a Argentina. Há de se considerar também que os dados sobre realização de testes de COVID-19 em países sul-americanos são imprecisos: Venezuela, Guiana e Suriname não os fornecem e o Brasil descontinuou este tipo de informação em setembro de 2020 (Our World, 2020).

Ao longo dos setes meses, observou-se que construir uma governança de emergência via decreto, priorizando o isolamento social forçado, se mostrou inviável. Como argumentam Ginsburg e Veersteg (2020), uma pandemia tem uma duração de longo prazo. Em um contexto de isolamento social longo, alguns efeitos podem ser esperados. Um estudo de Torrente *et al.* (2020), em relação às consequências do isolamento social argentino sobre a saúde psicológica dos indivíduos, mostrou que oito em cada dez jovens e seis em cada dez adultos apresentaram sintomas de depressão e ansiedade. Os números são cinco vezes maiores se comparados ao cenário anterior à pandemia.

Os efeitos econômicos da pandemia na Argentina também são graves: a projeção do produto interno bruto para o ano de 2020 é de uma queda de 15%, a maior da história do país. Em abril de 2020, como forma de amenizar os efeitos econômicos da quarentena, o governo argentino começou a pagar o *ingreso familiar de emergencia* (IFE) para desempregados e trabalhadores informais referente a \$10.000 (10.000 pesos argentinos). Criado primeiramente como um pagamento único, o benefício foi renovado mais duas vezes, em junho e agosto de 2020. Em novembro do mesmo ano foi descartado um possível quarto pagamento do IFE. De acordo com o governo argentino, o primeiro pagamento do benefício foi capaz de evitar um aumento de 5% a 6% da pobreza no país (Argentina, 2020d).

O contínuo aumento da pobreza e da inflação, no entanto, fez com que as pessoas comesçassem a temer mais as consequências econômicas do isolamento do que a pandemia em si (González, 2020). De acordo com Ginsburg e Veersteg (2020), uma determinada crise emergencial pode desencadear outra. No caso argentino, a pandemia acentuou a crise econômica já existente, o que pode ter tornado ainda mais difícil combater a doença no país.

O esgotamento frente à duração do isolamento social teve efeito sobre a aprovação do governo argentino. Enquanto em março de 2020 o governo do presidente Fernández detinha 67,8% de aprovação, em outubro do mesmo ano viu-se um cenário distinto: uma avaliação positiva de apenas 34,8% e negativa de 52,8%. Sobre a aprovação das medidas de combate à pandemia tomadas pelo presidente, em março do mesmo ano 80% da população apoiava. Em outubro do mesmo ano, no entanto, viu-se uma queda para apenas 35% de aprovação (Resende, 2020a).

O aumento da reprovação do governo forçou a tomada de uma posição mais branda por parte do presidente argentino frente ao isolamento social. Ao anunciar a 12ª extensão da quarentena em agosto, o presidente Fernández evitou usar a palavra quarentena, como havia feito anteriormente, substituindo-a por “medidas de cuidado” (Resende, 2020b). O efeito do aumento da reprovação também fez com que o executivo argentino distribuísse competências: o novo decreto estabeleceu que ficaria a cargo dos governadores das províncias e da Cidade Autônoma de Buenos Aires o dever de determinar as indicações para cada território, bem como de anunciar as medidas de combate à pandemia.

Em suma, é incorreto afirmar que o executivo nacional na Argentina tenha adotado um modelo schmittiano de governança de emergência, pois descartou publicamente a possibilidade de declarar estado de sítio e, além disso, procurou o respaldo dos demais poderes e entes subnacionais quanto às decisões tomadas em relação ao combate à pandemia no país. É correto afirmar, contudo, que a rápida atuação do presidente em construir respostas à pandemia contribuiu para a centralização – em termos de decisão e ação – da agenda no executivo nacional em detrimento dos entes subnacionais que, durante algum tempo, se contentaram com uma atuação passiva de retificar as ações presidenciais.

Por isso, apesar de não ter adotado uma posição negacionista e, portanto, ter aderido às recomendações da OMS para o combate à pandemia, o presidente argentino não atuou em prol de uma governança descentralizada e coordenada que incluísse as diferenças regionais e uma atuação mais localizada dos governantes subnacionais. Mas com a queda da popularidade, o acirramento da crise econômica e o aumento no número de casos e mortes por COVID-19, o presidente argentino passou a adotar um processo de descentralização das respostas à pandemia.

3.2 O Brasil e a descoordenação do executivo nacional

Semelhante à Argentina, o modelo federativo brasileiro baseia-se em pressupostos de interdependência e, por essa razão, algumas políticas públicas são de natureza compartilhada e demanda consequentemente ações conjuntas e coordenadas.

No Brasil, a responsabilidade do sistema público de saúde – representado no Sistema Único de Saúde (SUS) – é fracionado entre os entes da federação. Os municípios brasileiros possuem a maior responsabilidade pela saúde da população. No caso de uma crise de pandemia, por exemplo, é esperado que os municípios forneçam equipamentos de proteção individual, estabeleçam regras de distanciamento social e realizem testes para a detecção da COVID-19. Esse arranjo de descentralização político-administrativa do serviço de saúde limita em tese a influência que o poder executivo – nesse caso representado pelo presidente Jair Messias Bolsonaro – possa ter na formulação de respostas à crise de pandemia no país (Burki, 2020).

Isso não significa, no entanto, que o poder executivo nacional não deva atuar no intuito de sanar a crise emergencial em questão. Como explicado na seção dois, a descentralização não significa a ausência de atuação do executivo nacional no combate à pandemia. No caso brasileiro, embora caiba aos entes subnacionais a responsabilidade de administrar parte importante da política de saúde pública, o poder executivo nacional é indispensável no exercício de pelo menos três papéis fundamentais durante a crise de pandemia.

O primeiro papel fundamental seria o de oferecer suporte financeiro para o combate à pandemia. O sistema tributário brasileiro está muito concentrado na União e, por isso, pressupõe um sistema federativo interdependente entre os entes da federação. Por essa razão, a União possui papel essencial de repassar recursos para os estados e municípios (Lotta, 2020).

Cabe salientar, neste sentido, que o poder executivo liberou nos primeiros nove meses da crise – via medida provisória – um orçamento referente a R\$ 49,54 bilhões para a área da saúde, destinado para a prevenção, preparação e assistência à população. Até 20 de outubro de 2020, no entanto, gastou apenas 77,35% do montante previsto (Brasil, 2020a). De um modo geral – considerado o orçamento global destinado ao combate da pandemia – o poder executivo nacional no Brasil autorizou um orçamento de R\$ 587,46 bilhões nos nove primeiros meses da crise, mas só foi gasto (até novembro de 2020) 77,7% do total.

O gasto maior refere-se ao auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00, pago mensalmente a pessoas de baixa renda como forma de amenizar os efeitos econômicos do isolamento social (sobretudo o aumento do desemprego). O valor corresponde a 57% do salário-mínimo no Brasil. A proposta inicial do governo federal, no entanto, era de que o auxílio emergencial fosse equivalente a R\$ 200,00 por pessoa (apenas 19% do salário-mínimo). A articulação do poder legislativo – mais especificamente da Câmara dos Deputados – fez com que o poder executivo aceitasse o aumento do

valor (Brasil, 2020c). Neste exemplo, viu-se a atuação do poder legislativo – em concorrência com o poder executivo – na formulação de respostas à crise de pandemia.

Em segundo lugar, o governo federal possui um papel central na regulamentação das políticas públicas. Em conjunto com uma estrutura de responsabilidades compartilhadas entre os entes da federação e com um sistema tributário encabeçado pelo governo federal, esses fatores pressupõem um federalismo brasileiro coordenado, mas centralizado no papel da União.

Neste federalismo coordenado, o governo federal induz políticas via incentivos financeiros: municípios são convidados a aderir a políticas regulamentadas pelo governo federal e recebem recursos para implementá-las, desde que cumpram as regras e as metas das políticas.

[...] Nos últimos anos, o governo federal tem centralizado cada vez mais as decisões sobre políticas. Em um cenário de escassez de recursos e conhecimento técnico, municípios não têm outra saída a não ser aderir às políticas federais (Lotta, 2020, s.p.).

O terceiro papel de importância para o governo federal em meio à pandemia é o de compilação e disseminação de dados e informações. Como esclarecido na seção anterior, a disseminação da informação em uma crise de pandemia é fundamental porque contribui para que decisões sejam tomadas com embasamento e precisão, bem como para informar e orientar a população a respeito dos cuidados necessários para mitigar a propagação da COVID-19. O que se observou do caso brasileiro, no entanto, é a disseminação de informações dúbias ou até mesmo a falta de informações.

Em cinco de junho de 2020, por exemplo, o governo federal decidiu mudar a metodologia de divulgação de dados sobre a COVID-19 no Brasil. A nova metodologia restringiu a divulgação de dados sobre a doença no país: o governo passou a informar apenas os números de casos e mortes registrados nas últimas vinte e quatro horas. A metodologia anterior divulgava os números de casos e mortes confirmados nas últimas vinte e quatro horas, incluindo casos ocorridos em datas anteriores, mas que ainda não haviam sido contabilizados. Do ponto de vista prático, a nova metodologia resultou na divulgação de números inferiores aos divulgados com base na metodologia anterior (Folha, 2020).

Antes do governo ter adotado a nova metodologia, o Ministério da Saúde havia registrado dois dias seguidos de recorde de mortes, bem como divulgado tardiamente dados sobre a doença. A estratégia de mudar a metodologia aumentou a desconfiança em relação ao governo Bolsonaro no que se refere à confiabilidade dos dados divulgados pelo Ministério da Saúde. Dada esta realidade, um grupo de veículos de imprensa no Brasil formaram – no mesmo mês – um consórcio para divulgação diária de dados sobre a COVID-19 no Brasil, contando com a cooperação das secretarias de saúde dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal (G1, 2020).

O Presidente do Brasil, desde a chegada da pandemia no país, tem minimizado a gravidade da doença: participou de passeios públicos com aglomeração popular, deu declarações oficiais comparando os sintomas da doença a uma gripe comum e desconsiderou tomar medidas em prol do isolamento social (como recomendado pela OMS). Durante a pandemia, o presidente Bolsonaro destituiu dois ministros da saúde, Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, ambos médicos e com experiência na área da saúde. A demissão se deu devido à resistência de ambos os ministros em

adotar medidas congruentes com a postura negacionista do presidente brasileiro. Bolsonaro é contrário ao isolamento social como forma de controle da propagação da doença e favorável à adoção de medicamentos para o combate à COVID-19 sem comprovação científica (a exemplo da cloroquina e hidroxiclороquina). Ao demitir o segundo ministro em maio de 2020, Bolsonaro optou por colocar um general do exército – Eduardo Pazuello –, sem experiência na área da saúde, para chefiar o ministério (Kirby, 2020; The Lancet, 2020).

Em março de 2020, o poder executivo publicou a Medida Provisória n. 926/2020 que, dentre outras providências, restringia a liberdade de prefeitos e governadores de tomarem decisões a respeito do enfrentamento da COVID-19, sobretudo relativas ao isolamento social (como fechamento de comércios e igrejas e suspensão do transporte público, por exemplo). Contrariando a vontade do presidente, o Supremo Tribunal Federal (STF) – instância jurídica máxima do país – decidiu que a medida violava a autonomia dos entes da federação e que afrontava o princípio da separação dos poderes (Brasil, 2020b). Vê-se na decisão do STF, portanto, a reafirmação do funcionamento dos freios e contrapesos e da competência concorrente entre os entes da federação no que se refere o combate à COVID-19 no Brasil. O reconhecimento dado pelo STF, portanto, condiz com a tipologia de Ginsburg e Veerteg (2020) no sentido de que a distribuição das ferramentas de respostas a uma crise de pandemia está distribuída e que a necessidade de uma resposta uniforme para todo o território nacional é baixa.

A despeito do discurso negacionista adotado pelo Presidente da República, os poderes legislativo e judiciário do país, bem como a maioria dos entes da federação (sobretudo os estados), atuaram inclinados às ações sanitárias de combate à COVID-19 embasadas nas recomendações da OMS. Mas o discurso negacionista adotado pelo poder executivo nacional foi posto como uma alternativa concorrente às recomendações embasadas em evidências feitas pela OMS (Cimerman, *et al.*, 2020). Para o caso brasileiro, isso significou que:

Mesmo que governadores de diferentes estados de Brasil tenham tentado adotar medidas de isolamento, a falta de coordenação do governo federal, a falta de diretrizes comuns, o jogo de informações cruzadas e contraditórias serviram de estímulo para desistir do isolamento e restringiram as possibilidades de controle. Existem imensas dificuldades que devemos enfrentar hoje, particularmente no Brasil, para construir uma política de gestão da pandemia que respeite os direitos humanos aceitando as necessárias restrições impostas pelo isolamento (Caponi, 2020, p. 210).

O executivo nacional brasileiro, portanto, se aproximou do modelo schmittiano de governança de emergência ao tentar centralizar as respostas à pandemia. O presidente brasileiro adotou uma agenda de medidas contrárias daquelas recomendadas pela OMS – de base científica – e que são respaldadas pelos demais poderes e entes subnacionais no país. Como explica Campos (2020, p. 2), “parte significativa da sociedade, bem como suas instituições, não somente as científicas” e “muitos governos municipais e estaduais, setores da mídia, de partidos políticos e do judiciário” agiram em conformidade com medidas de embasamento científico. Por esse motivo, além de ter tentado centralizar as decisões e ações no combate à pandemia, o executivo nacional agiu de forma descoordenada e contrária às decisões e ações dos demais poderes e entes da federação. A postura

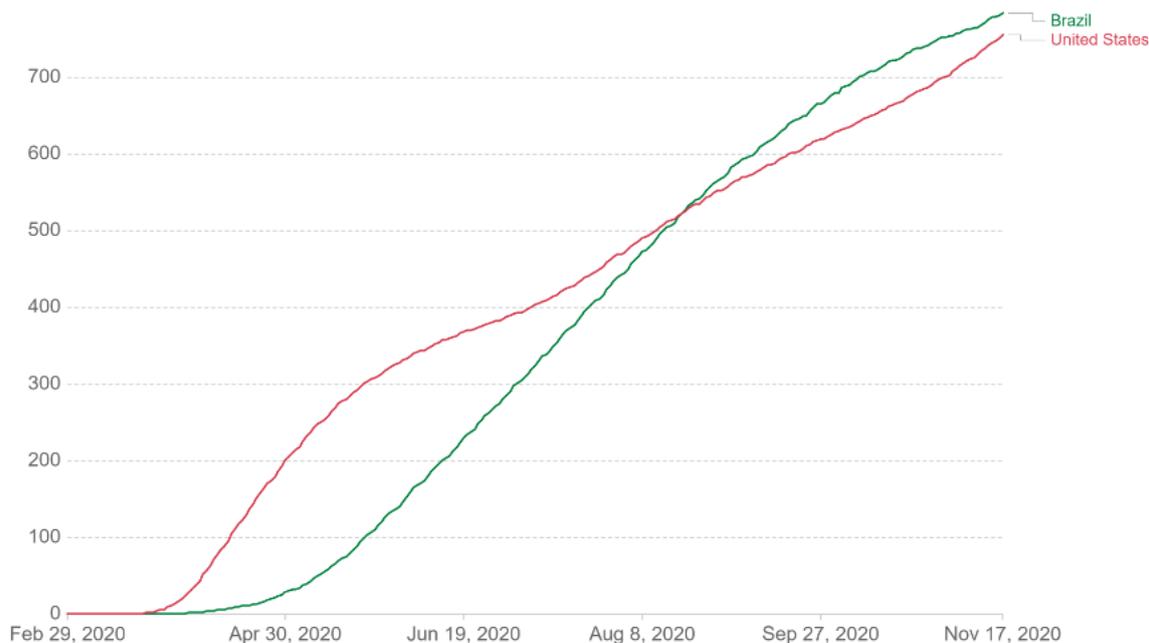
adotada pelo executivo nacional é, portanto, contrária ao modelo madisoniano de governança de emergência.

Cabe salientar que o Brasil é marcado por uma significativa desigualdade entre os entes da federação. Há uma heterogeneidade de desenvolvimento entre os 5.570 municípios que compõem o país e isso acarreta um alto nível de desigualdades financeira e de capacidade de gerir políticas públicas. Cerca de 85% dos municípios têm menos de 50 mil habitantes e apresentam problemas quanto à capacidade arrecadatória e administrativa, fazendo com que haja dependência de recursos advindos dos estados e, sobretudo, do governo federal (Lotta, 2020). Com a pandemia, “a maioria dos municípios não conseguiu reorganizar sozinha a atenção primária à saúde, que depende de regulamentação e financiamento federal” (Lotta, 2020). A realização de testes de COVID-19 – fundamentais para se entender a propagação da doença em território nacional – é baixa. Em setembro de 2020, considerando a disponibilidade dos dados, o Brasil ocupava a sexta posição no cumulativo de testes de COVID-19 por 1.000 pessoas. Em termos comparativos, no mesmo período o cumulativo do número de testes feitos pelo Chile (primeiro lugar) e pela Argentina (quarto lugar) eram, respectivamente, 520% e 50% maior que o do Brasil (Our World, 2020).

A disputa de discurso e de informações, o atraso na construção de respostas e a baixa capacidade técnica, financeira e administrativa da maioria dos municípios brasileiros podem ter contribuído para o avanço do número de mortes por COVID-19 no Brasil. De fato, esses elementos são consequência direta da falta de coordenação entre os poderes e os entes subnacionais, sobretudo por parte do executivo nacional.

No final do mês de março de 2020, os Estados Unidos se tornaram o epicentro da pandemia de COVID-19. No final de maio do mesmo ano, a taxa diária de mortalidade do Brasil se tornou a mais alta do mundo (Boadle, 2020). E como se observa no Gráfico 3, a partir de agosto de 2020 o Brasil ultrapassou os Estados Unidos no cumulativo de mortes confirmadas por COVID-19 por milhões de habitantes, passando a representar a maior taxa do mundo. Essa comparação entre os números dos Estados Unidos e Brasil expõe, pois, o fracasso do governo brasileiro em se evitar a tendência de alta de casos e mortes por COVID-19 no país.

Gráfico 3 - Cumulativo de mortes confirmadas por milhão de habitantes dos Estados Unidos e do Brasil (em escala linear)



Fonte: Our World (2020).

4 Considerações finais

A Argentina e o Brasil adotaram modelos de governança de emergência distintos. O primeiro, um protagonismo atuante do executivo nacional em relação aos demais poderes e entes subnacionais. O segundo, um modelo descentralizado, com a atuação dos poderes legislativo e judiciário na esfera federal e dos entes subnacionais, sobretudo os governadores dos estados e do Distrito Federal, mas com a ação descoordenada e contrária do executivo nacional. O uso considerável de decretos presidenciais do presidente argentino na construção de respostas à pandemia e a tentativa do presidente brasileiro de frear a atuação dos entes subnacionais por meio de decretos, representaram um distanciamento do modelo madisoniano. Mas ambos os países não adotaram, em sentido estrito, o modelo schmittiano. O presidente Fernández rechaçou o estado de sítio e procurou ao menos ouvir os demais poderes e governadores em relação às medidas de combate a pandemia. O presidente Bolsonaro, por outro lado, tentou centralizar o poder de decisão e ação no executivo nacional, mas foi contido pelo STF e não conseguiu interromper o isolamento social decretado por entes subnacionais.

Mas ambos os países também se distanciaram de uma governança de emergência aos moldes madisonianos. No Brasil o combate à pandemia se deu de maneira descentralizada, mas descoordenada. A ausência de atuação e o discurso negacionista adotado pelo Presidente da República representou uma posição divergente daquelas adotadas pelos entes subnacionais. Cabe salientar que a governança de emergência madisoniana é incompleta quando o executivo nacional se abstém de sua atuação fundamental na contenção de crises emergenciais. A capacidade centralizadora do governo federal no que tange aos recursos financeiros e à regulamentação das políticas públicas – características muito presentes em um federalismo centrífugo – é indispensável para uma resposta eficaz à pandemia no país. De forma contrária, o executivo nacional brasileiro

procurou contrariar as ações de combate à pandemia adotadas por entes subnacionais. Observou-se, portanto, uma disputa de discursos e ausência de governança entre o executivo nacional e demais poderes e entes subnacionais. Por essa razão, apesar das medidas de enfrentamento à COVID-19 terem sido adotadas, em sua maioria, de forma descentralizada, elas não se deram de forma coordenada, o que destoa do modelo madisoniano.

Na Argentina, a centralização das decisões desconsiderou as situações locais e, mais do que isso, a autonomia dos entes subnacionais quanto às suas políticas de saúde. O prolongamento do isolamento social acentuou a crise econômica no país e, conseqüentemente, o descontentamento da opinião pública em relação à atuação do presidente argentino. Como resposta à crise de popularidade, Fernández distribuiu responsabilidades aos entes subnacionais no combate à pandemia, possivelmente como uma forma de transferir parte do descontentamento aos demais representantes políticos. A descentralização, contudo, se deu de maneira atrasada, quando o país começou a apresentar uma alta no número de casos e mortes pela COVID-19.

No entanto, o presidente argentino se dispôs desde o princípio a agir em conformidade com as orientações de embasamento científico e procurou aval dos entes subnacionais e demais poderes e, portanto, o avanço de um processo de descentralização na Argentina parece ser mais factível do que o avanço de um processo de coordenação no Brasil por parte do governo negacionista do presidente Bolsonaro.

Por fim, é fato que a análise de ambos os estudos de caso neste artigo não encerra a investigação sobre argumento de que respostas a uma pandemia em países federalistas com sistema madisoniano de freios e contrapesos são mais eficazes se construídas com base em uma governança de emergência descentralizada e coordenada entre os poderes e os entes da federação. O artigo, porém, lança luz – mesmo que inicial – à questão. A hipótese, portanto, se mostra como uma agenda de pesquisa aberta e oportuna.

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção: Homo Sacer*, II, I. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ARGENTINA. Ministerio de Salud. *Salud confirma el primer caso de coronavirus en el país*. 2020a. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-confirma-el-primer-caso-de-coronavirus-en-el-pais>. Acesso em: 28 out. 2020.
- ARGENTINA. Presidencia Argentina. *Aislamiento social preventivo y obligatorio: Decreto 297/2020*. 2020b. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>. Acesso em 28 out. 2020.
- ARGENTINA. Presidencia Argentina. *Aislamiento social preventivo y obligatorio: Decreto 355/2020*. 2020c. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227694/20200411>. Acesso em: 03 nov. 2020.
- ARGENTINA. Ministerio de Economía. *Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad*. 2020d. Disponível em:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_impacto_del_ife_en_pobreza_indigencia_y_desigualdad.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

BELLÓ, Mariana; BECERRIL-MONTEKIO, Victor M. Sistema de salud de Argentina. *Salud Pública de México*, v. 53, n. 2, p. 96-108, 2011.

BOADLE, Anthony. WHO says the Americas are the new COVID-19 epicenter as deaths surge in Latin America. *Reuters*, 26 maio 2020. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/idUSKBN2322G6>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Executivo gastou 77,7% do orçamento previsto para combate a pandemia*. 2020a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/23/executivo-gastou-77-7-do-orcamento-previsto-para-combate-a-pandemia>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à COVID-19*. 2020b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara aprova auxílio de R\$ 600 para pessoas de baixa renda durante a pandemia*. 2020c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/648863-camara-aprova-auxilio-de-r-600-para-pessoas-de-baixa-renda-durante-epidemia/>. Acesso em: 22 out. 2020.

BURKI, Talha. COVID-19 in Latin America. *The Lancet*, v. 20, n. 5, p. 547-548, 2020.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 18, n. 3, p. 1-5, 2020.

CAPONI, Sandra. COVID-19 e Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. *Estudos Avançados*, v. 34, n. 99, p. 209-223, 2020.

CARMO, Marcia. Covid-19: como a Argentina se tornou um dos cinco países com mais casos no mundo. *BBC*, 16 out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54576548>. Acesso em: 04 nov. 2020.

CENTENERA, Mar. Argentina, de exemplo regional a país encurralado pela COVID-19. *El País*, 15 out. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-15/argentina-de-exemplo-regional-a-pais-encurrado-pela-covid-19.html>. Acesso em: 02 nov. 2020.

CIMERMAN, Sergio *et al.* Deep impact of COVID-19 in the healthcare of Latin America: the case of Brazil. *Brazilian Journal of Infectious Diseases*, v. 24, n. 2, p. 93-95, 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. Governo deixa de informar total de mortes e casos de Covid-19; Bolsonaro diz que é melhor para o Brasil. *Folha de São Paulo*, 06 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/governo-deixa-de-informar-total-de-mortes-e-casos-de-covid-19-bolsonaro-diz-que-e-melhor-para-o-brasil.shtml>. Acesso em: 15 out. 2020.

G1. Veículos de informação formam parceria para dar transparência a dados de COVID-19. *G1*, 08 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghtml>. Acesso em: 20 out. 2020.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, n. 2020-52, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608974. Acesso em: 31 ago. 2020.

- GONZÁLEZ, Enric. A quarentena infinita de Buenos Aires. *El País*, 27 jun. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-06-27/a-quarentena-infinita-de-buenos-aires.html>. Acesso em: 08 nov. 2020.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. Las emergencias y el orden constitucional. *Clarín*, 23 mar. 2020a. Disponível em: https://www.clarin.com/opinion/emergencias-orden-constitucional_0_mj-dbuCNR.html. Acesso em: 02 nov. 2020.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. Federalismo y Covid-19. *Clarín*, 25 abr. 2020b. Disponível em: https://www.clarin.com/opinion/federalismo-covid-19_0_2xj2jaCOD.html. Acesso em: 04 nov. 2020.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. *Emergencias, Orden Constitucional y COVID-19 en Argentina*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2020c.
- HOBBS, Thomas. *Os elementos da lei natural e política*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- JEFFERSON, Thomas. *Thomas Jefferson to John B. Colvin*. 20 set. 1810. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-03-02-0060>. Acesso em: 10 out. 2020.
- KIRBY, Tony. South America prepares for the impact of COVID-19. *The Lancet Respiratory Medicine*, v. 8, n. 6, p. 551-552, jun. 2020.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. São Paulo: Editora Vozes, 2019.
- LOTTA, Gabriela. Federalismo brasileiro e o combate à COVID-19. *Revista Questão de Ciência*, 6 nov. 2020. Disponível em: <https://revistaquestaoodeciencia.com.br/artigo/2020/11/06/federalismo-brasileiro-e-o-combate-covid-19>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- LYNCH, Guido Carelli. Coronavirus en la Argentina: Alberto Fernández define si decreta una cuarentena total y la oposición lo apoya. *Clarín*, 18 mar. 2020. Disponível em: https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-alberto-fernandez-define-decreta-cuarentena-total-oposicion-apoya_0_BEIEBcH7u.html. Acesso em: 02 nov. 2020.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.
- MERCADO, Silvia. El Presidente se reunió con su gabinete y con los expertos para analizar el avance de la pandemia. *Infobae*, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2020/03/13/alberto-fernandez-convoco-nuevamente-a-los-expertos-para-analizar-el-avance-del-coronavirus-y-los-gobernadores-podran-seguir-la-reunion-por-videoconferencia/>. Acesso: 03 nov. 2020.
- OUR WORLD IN DATA. *Coronavirus Pandemic Data Explorer*. 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after madisonian republic*. Nova York: Oxford University Press, 2011.
- RESENDE, Márcio. Quarentena Argentina: do exemplo ao fracasso em 203 dias. *RFI*, 09 out. 2020a. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/am%C3%A9ricas/20201009-quarentena-argentina-do-exemplo-ao-fracasso-em-203-dias>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- RESENDE, Márcio. Argentina estende por mais três semanas quarentena mais prolongada do mundo. *RFI*, 19 set. 2020b. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/am%C3%A9ricas/20200919->

[argentina-estende-por-mais-tr%C3%AAs-semanas-quarentena-mais-prolongada-do-mundo](#). Acesso em: 13 nov. 2020.

SEN, Amartya. Listening as Governance. *Sixteen*, 10 abr. 2020. Disponível: <https://sixteens.fr/2020/04/10/listening-as-governance-by-amartya-sen/>. Acesso em: 10 out. 2020.

SCHMITT, Carl. *Teología Política*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

THE LANCET. COVID-19 in Brazil: “So what?”. *The Lancet*, v. 395, n. 10235, p. 1461, mai.2020.

TORRENTE, Fernando *et al.* Sooner than you think: a very early affective reaction to the COVID-19 pandemic and quarantine in Argentina. *MEDRXIV*, 4 aug. 2020. Disponível em: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.07.31.20166272v1.article-info>. Acesso em: 11 nov. 2020.

WORLDOMETERS. *Coronavirus*. 2020. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 18 out. 2020.

WHO. World Health Organization. *WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19*. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 20 out. 2020.

Artigo recebido em: Novembro/2020

Aprovado em: Maio/2021

Atos Dias (atosrabi@gmail.com) é Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco.

Governança de Emergência e Combate à COVID-19: uma análise sobre Argentina e Brasil

Resumo. Como o modelo de governança de emergência influencia no combate à COVID-19? Historicamente, respostas a crises emergenciais estiveram atreladas à suspensão da lógica madisoniana de freios e contrapesos em favor da expansão da capacidade de atuação do poder executivo nacional. De maneira distinta, este artigo trabalha com a hipótese de que respostas a uma pandemia em países federais com sistema madisoniano de freios e contrapesos são mais bem construídas com base em um modelo descentralizado de governança de emergência e com atuação coordenada entre os poderes e entes da federação. O artigo analisa os casos da Argentina e do Brasil com foco na atuação dos respectivos poderes executivos nacionais. As conclusões preliminares apontam que o centralismo no caso argentino e a descoordenação no caso brasileiro podem ter contribuído para o aumento dos casos e mortes da pandemia em ambos os países.

Palavras-chave: COVID-19; Governança de Emergência; Freios e Contrapesos; Argentina; Brasil.

**Emergency Governance and the Fight Against COVID-19:
an analysis of Argentina and Brazil**

Abstract. How does the emergency governance model influence the fight against COVID-19? Historically, responses to emergency crises have been linked to the suspension of the Madisonian logic of checks and balances in favor of expanding the capacity of the national executive to act. In a different way, this article works with the hypothesis that responses to a pandemic in federal countries with a Madisonian system of checks and balances are better constructed based on a decentralized model of emergency governance and with coordinated action between the powers and entities of the federation. The article analyzes the cases of Argentina and Brazil with a focus on the performance of the respective national executive powers. The preliminary conclusions point out that the centralism in the Argentine case, and the lack of coordination in the Brazilian case may have contributed to the increase in cases and deaths of the pandemic in both countries.

Keywords: Emergency Governance; COVID-19; Checks and Balances; Argentina; Brazil.